

# Concordia,

## premier succès de la PESD, première force de l'UE sous commandement français

**L**e 31 mars 2003, l'opération Concordia, première opération militaire de l'Union européenne, prenait le relais de l'opération Allied Harmony de l'OTAN, à la demande du président Trajkovski, chef de l'Etat en ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM). Cette opération, qui s'inscrivait dans une stratégie globale de sortie de crise pilotée par l'UE, a vu, pour la première fois, la mise en œuvre du processus décisionnel propre à la PESD. Ainsi a-t-on vu la création, par les instances politico-militaires de l'UE, d'un OHQ et d'une force de l'UE avec son FHQ, ce dernier ayant la France pour nation cadre. Une chaîne de commandement a été fournie par l'OTAN au profit de l'UE en application des accords dits Berlin +. Les enseignements les plus intéressants que l'on peut en tirer concernent les relations, sur le théâtre, entre le commandant de la force et le représentant spécial de l'UE, la chaîne de commandement entre OHQ et FHQ et leurs rapports avec l'environnement OTAN, ainsi que la capacité de la France à être nation cadre d'un EUFHQ à partir de ses EMF.

La mission de cette première force de l'Union européenne consistait à soutenir la mise en œuvre des accords d'Orhid qui ont mis fin à la crise qui avait mené le pays au bord de l'éclatement à l'été 2001. Ce soutien se traduisait par une présence visible et dissuasive d'équipes de liaison déployées dans l'ancienne zone de crise, par l'élaboration d'une évaluation permanente de la situation dans cette zone, permettant à la communauté internationale de réagir utilement en cas d'incident, et enfin par la mise en œuvre d'une capacité d'extraction au profit des moniteurs de la communauté internationale. Le mandat initial de six mois fut ajusté à huit mois et demi en cours d'opération pour tenir compte de la conjoncture à l'automne. Le 15 décembre, donc à la date arrêtée en concertation avec toutes les parties, l'UE mettait fin à l'opération Concordia, concrétisant ainsi un succès militaire pour la PESD.

PAR LE GÉNÉRAL DE DIVISION PIERRE MARAL, ANCIEN COMMANDANT DE LA FORCE DE L'UE

### CONCORDIA, PREMIÈRE EXPÉRIENCE DE GESTION DE CRISE GLOBALE DE L'UE

On a avancé de nombreuses raisons pour expliquer le choix de l'ARYM pour cette première opération militaire de l'UE. Pour comprendre ce choix, il faut tout d'abord observer que la force Concordia ne venait pas seulement relever une force OTAN quelconque, mais elle venait prendre la place

de la composante militaire d'une opération européenne globale de gestion de crise exemplaire, dans laquelle l'UE avait été dès le début un acteur majeur en parfaite coopération avec les Etats-Unis et l'OTAN.

Cette coopération de l'UE et des Américains, exemple de ce que peut être une relation transatlantique efficace, comprenait un partage des rôles où l'UE était l'interlocuteur privilégié des

autorités macédo-niennes conscientes de l'intérêt de leur pays à intégrer la communauté européenne, les Américains étant plutôt présents sur la relation avec les ethno-albanais pour les convaincre de leur intérêt à passer de l'affrontement armé au débat politique.

La diplomatie européenne a remporté en ARYM un vrai succès, en partie grâce à l'opiniâtreté du docteur Solana

et de ses représentants spéciaux sur place, François Léotard suivi d'Alain Le Roy et d'Alexis Brouhns, ces RSUE ayant officiellement en charge la coordination de la mise en œuvre des accords d'Orhid.

Le recours à l'OTAN pour mettre en œuvre dans l'urgence le volet militaire des accords s'imposa à l'origine du fait de la proximité des forces déployées sur le théâtre des Balkans par

l'Alliance, mais surtout du fait de l'absence, à l'époque, des instruments politico-militaires nécessaires à la PESD pour monter une opération militaire. Il était donc normal que, dès lors que ces instruments étaient disponibles à Bruxelles, l'UE fournisse à son représentant spécial à Skopje la force militaire UE capable de le soutenir dans cette phase délicate d'une sortie de crise dont il était en charge.



Dans ce contexte, la relève d'Allied Harmony par Concordia, consista à mettre sur pied très rapidement un PC de force à Skopje, futur EUFHQ, colocalisé avec le PC de l'OTAN, le NHQS, et à effectuer une relève de PC sur position, en prenant le commandement des forces en place sur le terrain, à quelques ajustements près.

Cette relève fut un succès malgré l'urgence qui ne s'accommode généralement pas du fait multinational et malgré les doutes que certains avaient concernant les capacités opérationnelles de l'UE, pour plusieurs raisons :

- Capacité de la France à assumer ses responsabilités de nation-cadre grâce à son dispositif logistique déployé en ARYM en soutien de la KFOR avec en particulier sa

capacité de préfinancement, mais grâce surtout à la capacité de ses quatre EMF à fournir en permanence sur très court préavis un noyau de PC de force et à assumer le commandement sans attendre, dans le cas qui nous occupe, les contributions des 25 autres nations, dont le chef d'état-major italien qui rejoignit avec plus d'un mois de retard.

- Reconnaissance sur place du rôle de l'UE au travers de l'action remarquable des différents RSUE et assurance d'une continuité dans l'action opérationnelle du fait du maintien sur place de la plus grande partie des forces et grâce au choix de la France comme nation-cadre appréciée par tous.
- Action robuste d'information sur place

démontrant une synergie forte avec le RSUE ainsi qu'une coopération sans faille entre le NHQS et l'EUFHQ.

#### **FONCTIONNEMENT EXEMPLAIRE D'UNE FORCE DE L'UE**

La caractéristique principale de cette force était donc de s'intégrer dans un dispositif global éclairé par une vision politique cohérente et qui s'imposait à toutes les parties, dont l'action était coordonnée par une autorité reconnue par tous, le RSUE. Cette coordination était mise en œuvre au travers d'une série de comités, auxquels le commandant de la force participait systématiquement, dont :

- la réunion bihebdomadaire des "Principals", acteurs majeurs de la communauté internationale comprenant

entre autres l'ambassadeur des Etats-Unis, les chefs de mission de l'OSCE et de l'EUMM,

- une réunion hebdomadaire des ambassadeurs des pays de l'UE, destinée à mettre de l'ordre dans les actions bilatérales,
- des réunions de sécurité pilotées par Concordia pour coordonner les différents organismes ayant un rôle ou des besoins touchant à la sécurité dans l'ancienne zone de crise.

Cette caractéristique, qui est propre aux situations de sortie de crise, a conduit à organiser le commandement de la force à deux niveaux complémentaires mais très différents :

- Un niveau opératif, focalisé sur les facteurs politico-militaire et civilo-militaire du théâtre, organisé autour du groupe de commandement complété des conseillers, du chef du G5 et des officiers de liaison. Ce niveau analysait l'impact de tous les facteurs non militaires sur la situation sécuritaire, évaluait la cohérence des actions de la force dans son environnement et bâtissait le cœur de la campagne des opérations d'information.
- Un niveau tactique, constitué autour du centre opérations, en charge du contrôle de la force au quotidien, de l'évaluation permanente de la situation sécuritaire, et de la conduite des opéra-

tions dont les réactions aux incidents, ainsi que les actions de sécurisation et d'extraction.

Très vite, le besoin de contrôler efficacement cette sortie de crise a fait naître l'idée d'élaborer mensuellement avec les autorités gouvernementales et les représentants du parti ethn-albanais majoritaire, sous le pilotage du RSUE, une évaluation conjointe de la situation sécuritaire de manière à mesurer les progrès accomplis et à décider des actions nécessaires pour avancer. Ce dispositif avait l'avantage de mettre régulièrement chacun devant ses responsabilités. Cet outil n'était rien d'autre qu'un "plan de manœuvre" adapté à la gestion de ce type de crise et il était tout naturellement produit par le G5.

Ce dispositif a permis de gérer efficacement les différents incidents qui ont éclaté durant l'opération et à en limiter les conséquences, mais surtout à promouvoir les différentes mesures qui ont été conjointement reconnues comme les plus urgentes et les plus à même de faire progresser la situation. Ainsi, peu à peu, a-t-il été possible de convaincre les différentes parties à la crise que la situation sécuritaire devait sortir du domaine des forces militaires ou paramilitaires et nécessitait des réponses policières, judiciaires et administratives efficaces. C'est ainsi que la mise sur pied d'une opération UE

de police capable de soutenir la réforme capitale du ministère de l'intérieur et des forces de sécurité s'est imposée à tous, les instances européennes bruxelloises n'ayant pas été, au début, les plus faciles à convaincre.

## UN DISPOSITIF MILITAIRE PRÉCURSEUR

La force Concordia avait un effectif de l'ordre de 450 personnels. Ce chiffre, si faible qu'il était régulièrement l'objet de sarcasmes, est en fait représentatif des forces de dissuasion adaptées aux sorties de crise qui nécessitent plus d'observateurs et d'officiers de liaison que de bataillons.

La force était composée d'un quartier général taillé pour fonctionner en environnement politico-militaire complexe, capable de commander la force permanente mais également tous les renforcements qui auraient pu être rendus nécessaires par l'évolution de la situation. Elle comportait des équipes de liaison aux effectifs réduits (de l'ordre de trois à quatre cadres) censées être dotées de capacités du domaine des opérations spéciales, capables d'alimenter une appréciation de situation crédible et de réagir efficacement en cas d'incident pour maîtriser la situation, y compris dans le domaine des opérations d'information, domaine que nous avons particulièrement développé car adapté aux modes d'action de ce type d'opéra-

tion. Cette force donne une bonne image de ce que seront les forces de dissuasion du futur, très légères en effectifs mais concentrées sur le commandement, le renseignement, la surveillance et la reconnaissance, le fameux C4ISR, et aptes à commander des forces en renfort, déployées uniquement en cas de besoin. La réalité montre cependant que le besoin en forces de qualité est parfois difficile à concilier avec la multinationalité. En tout état de cause, une telle force, concentrée sur les fonctions C4ISR, est censée être capable de rendre les mêmes services qu'une force classique de 5000 hommes, ce qui produit un excellent rapport coût/efficacité, à condition qu'elle puisse disposer des moyens de commandement, de renseignement et de communication adaptés. En matière d'équipement par exemple, nos liaisons reposaient principalement sur les téléphones cellulaires, des moyens de liaison du commerce non sécurisés et Internet, ce qui était extrêmement pénalisant dans la gestion des incidents, mais également pour la diffusion du renseignement, ce qui conduisait à un décalage dangereux entre le PC et les équipes sur le terrain, en matière d'évaluation de la situation.

## LA PREMIÈRE EXPÉRIENCE DE BERLIN+

Après bien des vicissitudes, plus politiques que techniques ou opé-

rationnelles, l'accord dit Berlin+ organisant le soutien par l'OTAN d'une opération décidée par l'Union européenne a été mis en œuvre pour la première fois à l'occasion de cette opération Concordia. Après que l'"action commune" de l'UE en ARYM eût été décidée le 27 janvier 2003, qu'un accord de l'OTAN eût été signifié par une lettre du Secrétaire général du 6 février, une décision du Conseil de l'UE du 7 février désigna l'amiral FEIST, adjoint du SACEUR, comme commandant de l'opération, moi-même comme commandant de la force, le QG de l'opération étant installé au SHAPE. Le 31 mars, soit moins de deux mois plus tard, la planification opérationnelle et le processus de génération de force étaient bouclés et les QG, de l'opération à Mons et de la force à Skopje, étaient opérationnels.

Les difficultés qui sont apparues dans la mise en œuvre de cette chaîne de commandement furent soit d'origine technique pour ce qui concerne les échanges d'information, soit dues aux difficultés d'acclimatation d'une petite structure UE dans un grand théâtre OTAN qui découvre avec réticence la réalité des relations entre l'OTAN et l'UE. Ces dernières difficultés ne devraient donc pas se renouveler.

Pour assurer les communications entre l'OHQ et l'EU-Force, l'OTAN mit à disposition ses réseaux CRONOS avec les règles de sécurité

habituelles. La présence au sein de l'EUFHQ de personnels fournis par des nations n'appartenant pas à l'OTAN fut la cause de nombreux obstacles à un bon fonctionnement des réseaux au sein de la force et à un échange d'informations efficace entre le monde OTAN et la force UE. Ces problèmes se posèrent également au sein de l'OHQ. Bien entendu, ces freins à l'échange d'information se rajoutaient aux difficultés habituelles propres à l'échange de renseignement entre nations différentes. Le résultat le plus sérieux fut le cloisonnement entre la KFOR et Concordia, alors que la situation sécuritaire en ARYM dépendait étroitement de la situation au Kosovo.

Selon la doctrine UE, la chaîne de commandement comprenait donc, à partir des institutions politico-militaires bruxelloises, l'OHQ de l'amiral FEIST installé au sein du SHAPE en charge de la direction stratégique de l'opération, et l'EUFHQ installé à SKOPJE en charge du commandement et du contrôle des niveaux opératif et tactique de la force. Le théâtre macédonien étant intimement lié au théâtre OTAN des Balkans, et le soutien en matière de SIC et de renforcements étant organisé de Naples par AFSOUTH, une coordination avec ce niveau était nécessaire en soutien de l'opération. Une autorité de coordination fut donc instituée par l'OTAN à Naples, consti-

tuée par une cellule comprenant des officiers OTAN à double casquette renforcés par quelques officiers "UE", l'"EUCE", placée sous l'autorité du chef d'état-major d'AFSOUTH.

En considération des besoins de l'opération Concordia, ces dispositions étaient suffisantes et convenaient parfaitement. Vu du côté OTAN, à Naples, il ne fut pas bien perçu par tous que la force Concordia était différente de la force OTAN purement tactique qu'elle avait remplacée, oubliant ainsi son caractère spécifique UE. Ainsi, fut-il stipulé que l'autorité du commandant de l'opération devait s'exercer sur l'EU-force "through" l'EUCE de Naples, même si celle-ci n'était investie dans son mandat que d'une autorité de coordination. Ces dispositions, que l'on ne

retrouve dans aucun règlement militaire connu, conduisirent à certaines duplications du fait du maintien artificiel de fonctions opérationnelles au NHQS, à un alourdissement inutile de la chaîne de commandement et paradoxalement à un isolement par rapport aux voisins militaires du Kosovo. Ces difficultés ont été pratiquement sans conséquence notable grâce à la volonté inébranlable de coopération de la part des acteurs locaux. Cependant, un incident, provoqué vers la fin de l'opération, par une intervention inopportune des forces armées macédoniennes contre un petit groupe albanais incontrôlé, a mis en lumière les risques que comporte un tel manque de clarté dans l'organisation du commandement. Les responsabilités de niveau opératif ne

peuvent s'exercer que sur le théâtre, par une autorité unique et reconnue.

Cette expérience plaide pour l'établissement d'une chaîne de commandement UE simple et bien identifiée, entre l'OHQ et la force, la définition claire des relations latérales entre les structures OTAN et UE fondées sur le principe de "supporting - supported" et évitant toute duplication, ainsi que l'harmonisation des règles de sécurité permettant des échanges d'information efficaces.

#### L'OPÉRATION CONCORDIA, SUCCÈS POUR L'UE ET POUR LA FRANCE

Concordia a donc montré que la PESC et la PESD peuvent conduire des opérations de sortie de crise efficaces, à

condition de s'appuyer sur une stratégie de gestion de crise globale éclairée par une vision politique réaliste, volontariste, dont les objectifs sont soutenus à la fois par les nations européennes unies derrière une véritable "action commune" et par les acteurs majeurs concernés, comme ici les Etats-Unis. Cette stratégie nécessite une planification commune civilo-militaire comprenant toutes les composantes concernées sur le théâtre. Le travail effectué pour la préparation de la mission de police Proxima qui a suivi Concordia est un excellent exemple de ce que doit être une planification interpilliers efficace, menée en parallèle par les équipes concernées à Bruxelles et sur le théâtre. Enfin, Berlin peut parfaitement fonctionner à condition de privilégier des architec-

tures de commandement simples et claires et d'améliorer les procédures d'échange d'informations.

Pour la France, Concordia a confirmé la capacité des EMF à fournir en urgence une capacité de commandement de FHQ immédiatement efficace et mis à la disposition de l'UE. Les travaux menés depuis pour constituer une alerte Guépard d'EMF ont consolidé cette capacité en assurant son caractère permanent.



ADC F. CHESNEAU/SIRPA Terre